

党国英：农村土地制度改革大有文章可做（2009-03-06）

作者： 发布时间： 2009-3-6 7:53:35

《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》终于打破坚冰，提出了深化农村土地制度改革原则框架。今年中央发布的1号文件重申了三中全会的改革意见，并提出了当前改革实践中需要注意的一些问题。按照中央确定的改革思路，我国的相关法律将作出调整。正确理解中央的改革精神对于搞好后续工作，防止工作中的偏差，具有重要意义。

《决定》关于农村土地制度改革的主要内容有下述几个方面：

（一）继续强调坚守18亿亩耕地“红线”不能触动

保护18亿亩耕地，是中央政府长期以来强调的基本政策。《决定》在继续强调这项政策的同时，还提出了加强这项政策的意见。国家要划定永久基本农田，建立耕地保护补偿机制。2009年已经开始探索建立补偿机制的具体办法。国家长期实行的耕地“占补平衡”政策进一步具体化为“先补后占”，并在2009年开始全面实行。“占补平衡”以省为单位，不得跨省平衡，但国家进行的重大建设的耕地占用不在相关省内进行“占补平衡”。

（二）提出农村土地政策调整的“16字方针”

《决定》指出，要按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，进一步完善农村土地管理制度。产权明晰的政策概念过去曾经在关于国有企业改革的高层决策文件中出现过，用于农村土地管理改革方面尚属首次。完善土地承包经营权权能，依法保障农民对承包土地的占有、使用、收益等权利，是产权明晰的基本内涵。

（三）重新解释农村基本经济制度，为农村土地管理改革开辟了更大空间

改革开放以来，我国确立了“统分结合、双层经营”的农村基本经济制度。但长期以来，人们对这个制度的理解有某种狭隘性。《决定》提出，构成“双层经营”中两个层次要实现两个“转变”，一是“家庭经营要向采用先进科技和生产手段的方向转变，增加技术、资本等生产要素投入，着力提高集约化水平”；二是“统一经营要向发展农户联合与合作，形成多元化、多层次、多形式经营服务体系的方向转变，发展集体经济、增强集体组织服务功能，培育农民新型合作组织，发展各种农业社会化服务组织，鼓励龙头企业与农民建立紧密型利益联结机制，着力提高组织化程度”。《决定》对农村基本经营制度作出的新的解释表明农村工作决策层的思想解放达到了新的高度。

（四）确立土地承包关系保持稳定并长久不变的产权改革思路

《决定》指出，要“赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权，现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。这不是指家庭承包经营制度不变，而是指现在的30年承包期要进一步延长。落实这一精神不仅意味着现行法律将要作出修改，其他配套改革措施也要伴随出台。《决定》为此提出要“搞好农村土地确权、登记、颁证工作”。

（五）提出了农村土地征用征收的改革思路

《决定》指出，要逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。这意味着一项重大政策调整，即集体建设用地将直接进入土地市场，国家对土地一级市场的垄断将在法律上被打破，现在实际存在的集体建设用地市场将合法化。《决定》还明确提出要严格界定公益性和经营性建设用地，逐步缩小征地范围，完善征地补偿机制。此外，《决定》还重申了过去一直存在的建设用地总规模控制政策和宅基地管理政策以及失地农民权益保障政策等。

（六）重申关于土地承包经营权流转和发展适度规模经营的基本政策

《决定》指出，要加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。《决定》仍然允许有条件的地方发展专业大户、家庭农场、农民专业合作社等规模经营主体。

从我们的调查和媒体披露的消息看，地方政府和商界热切希望农村土地制度有大的变革，他们在以下一些方面有强烈兴趣。

第一，希望放松建设用地审批，扩大建设用地占用规模。地方官员普遍认为土地用途管制过于严格，影响地方招商引资工作。在我们的调查中，的确看到有的土地没有农业利用价值，地方官员希望将这些土地转为非农业用途。有的农村干部干脆自作主张，在没有获得土地部门审批的情形下，已经展开建设工程。

第二，对扩大农业规模经营有强烈兴趣。地方官员普遍鼓励土地流转，将农户承包地集中到种田大户手里。很多地方鼓励村集体或乡镇有关机构将农户的承包地集中租用，转手承包给种植大户或城市农业投资者。还有的地方政府支持成立农业股份有限公司，鼓励农民将自己的承包地折合成一定量的资本投资于股份公司。四川、重庆和北京等地都鼓励这种做法。

第三，农民的宅基地在一些地方事实上进入了建设用地市场。有的地方鼓励城市资本与农户合作建造房屋搞旅游用房开发。一种典型的做法，是农户投入自己的宅基地，城市商人投入资金，房屋工程完工后城市商人获得一部分房屋的一定期限的使用权。这意味着农户的宅基地使用权已经部分流转到城市商人手里。还有的地方建造了集中居住的楼房，在建造楼房时用抵押楼花的办法获得建设资金，政府方面为此组建了担保公司。

第四，地方官员希望更大规模地促进集体存量建设用地流转，并尝试建立土地流转市场。集体建设用地的流转事实上早已存在，且流转的范围已经突破村庄自用的界限。党的十七届三中全会以后，四川、广东等地主张建立集体建设用地的交易场所，以提高土地的增值潜力。

第五，地方官员积极推进村庄兼并，以扩充建设用地资源。早在十七届三中全会之前已经广泛存在此类现象。这种做法通常发生在城市郊区。土地开发商低价获得土地以后建造房屋，将一部分房屋低价出售给集中安排的农户，另一部分作为商品房按照市场价出让给市民，由此实现了投资回报。这是所谓“经营城市”的一种重要方式。通常城市政府不用投入资金。居住区的基础设施投入也由开发商承担。新城市规划区的耕地被占用，农户集中安置后腾出的村庄用地可能被复垦为耕地，但人们对复垦土地的质量表示担忧。按照国办07—71文件的意见，土地整理新增耕地面积只能折抵用于建设占用耕地的补偿，不得折抵为建设用地指标，扩大建设用地规模。同时，国家也设立了城乡建设用地增减挂钩试点地区，要求试点地区必须符合土地利用总体规划、城市规划和乡（镇）、村规划，必须确保城乡建设用地总量不增加，农用地和耕地面积不减少。但从最近新闻媒体披露的信息看，一些地方还是通过村庄兼并和土地整理的办法增加了建设用地。

我们看到目前农村土地利用和管理方面的三个基本事实：第一，“小产权”与“大产权”区分的意义已经不大，相关的政策应该作出调整，以适应现实的变化。第二，农民的宅基地事实上也进入了市场，现行法规应适应形势作出修订。第三，农业土地的流转中由基层政府“操刀”的情形普遍存在，潜伏隐患，基层政府方面应认真反思。

土地制度改革涉及国家社会经济发展战略目标的实现，也与社会各界的切身利益有关。虽然中央已经确立了改革的基本思路，但要把改革的思路变为法律规范，还需要做细致的工作。有些大的政策调整还需要做好试点工作。各级地方政府和社会各界都不应对土地制度改革作出过分反应，而应在中央的部署下有序推进改革。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 -- 招聘信息 -- 投稿热线 -- 意见反馈 -- 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有, 请勿侵权

地址: 北京建国门内大街5号 邮政编码: 100732 联系电话: 85195663

农村发展研究所网络室维护